

El papel de los bancos públicos en la financiación de infraestructuras de carreteras en países en vías de desarrollo: el caso del BNDES de Brasil

Mariana Rodrigues Brochado

Doctoranda, TRANSyT, Universidad Politécnica de Madrid, España

José Manuel Vassallo

Profesor Titular, TRANSyT, Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

En las últimas décadas la concesión de infraestructura es una alternativa ampliamente utilizada por los gobiernos para incrementar la inversión. Para el sector de carreteras, las concesiones tienen como principales características: el proyecto de largo plazo, grandes inversiones en los primeros años del contrato y altos riesgos. En cada concesión debe ser llevado a cabo un análisis de viabilidad que considera las particularidades de cada proyecto. Cuando la infraestructura se ubica en un país en vías de desarrollo, hay que añadir en el análisis del proyecto de concesión las incertidumbres políticas y del crecimiento del mercado, además de la inestabilidad económica, que resultan en mayores riesgos. Así, frente a ese contexto, el presente trabajo analiza la participación de los bancos públicos en la financiación de las infraestructuras de carreteras en países en vías de desarrollo. A tal fin se ha estudiado la financiación de infraestructuras de carreteras y sus riesgos asociados, además de las características de los países en vías de desarrollo. Asimismo, se aborda el tema de los bancos públicos y las agencias multilaterales de crédito que desempeñan un papel importante ofreciendo líneas de crédito en mejores condiciones de coste, interés y carencia que el mercado privado. Con base en ello se analiza la oferta de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES, el banco público de desarrollo de Brasil, para las concesiones de infraestructura de carreteras. Se detecta que BNDES es el principal prestamista para las inversiones a largo plazo del sector, pues ofrece crédito con tipos de interés bajos y en moneda nacional. A partir de la investigación se discute que un solo banco no debe sostener la necesidad creciente de financiación de infraestructuras en un país. Por lo tanto, hace falta expandir la oferta de crédito en Brasil, por medio del fortalecimiento de los bancos privados en el mercado prestamista de largo plazo.

1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras de transporte son necesarias para el desarrollo económico y regional de un país, pues promueven la integración territorial y mejoran la accesibilidad entre los puntos de producción y consumo. Así, se hace necesaria la inversión continua para construir nuevas infraestructuras y gestionar los activos físicos existentes, como su mantenimiento y ampliación.

Tradicionalmente, la inversión en infraestructuras ha sido llevada a cabo por las administraciones públicas por diversas razones. Primero porque las infraestructuras tienen un carácter de servicio público para la población. Además, la construcción de una infraestructura necesita de grandes montantes de inversión y presenta riesgo elevado, lo que resulta en el desinterés del sector privado. Por lo tanto, las inversiones han provenido básicamente de instrumentos presupuestarios.

Sin embargo, a día de hoy los países se enfrentan a límites de endeudamiento público impuestos por la política monetaria. Así que se produjo un dilema, por un lado la necesidad continua y creciente de inversión en infraestructura y, por otro lado, las restricciones presupuestarias y metas de reducción del déficit público. De este modo, las administraciones plantearon la participación del sector privado en la provisión de la infraestructura pública a fin de mantener el nivel de inversión y concentrar los gastos públicos en áreas sociales.

Para ese fin, las administraciones públicas llevaron a cabo cambios legislativos. Esos cambios permitieron adoptar novedosos mecanismos de financiación y gestión de las infraestructuras públicas por el sector privado. Estos nuevos mecanismos emplean formas de financiación privada, mixta y PPP (colaboración público-privada), que son ampliamente utilizadas en la actualidad.

En lo que concierne a los países en vías de desarrollo, también pusieron en marcha concesiones de carreteras, principalmente a partir de la década de 1990. Para el caso de la América Latina, Vassallo e Izquierdo (2010) resaltan que Chile, México, Colombia, Argentina y Brasil cuentan con una larga experiencia y con algunos modelos exitosos.

La justificación de por qué investigar sobre países en vías de desarrollo se debe a la importancia de esos países en el escenario mundial actual en virtud de su elevado crecimiento económico y proyección de crecimiento en los próximos años, incluso cuando se compara con los países desarrollados. Según World Bank (2011), se proyecta un crecimiento promedio para los países en vías de desarrollo de un 4,7% anual entre 2011 y 2025, el doble la tasa proyectada para los países de ingresos altos en el mismo período.

Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2010) prevé que en 2030 el Producto Interior Bruto (PIB) de los países en vías de desarrollo superará a los países desarrollados, llegando a representar un 60% del PIB mundial. El informe añade que esta realineación de la economía mundial no es un fenómeno pasajero, sino que representa un cambio estructural de importancia histórica. Asimismo, el estudio concluye que aunque el proceso de transformación de la estructura mundial ha estado en curso durante veinte años, hace falta todavía estudiar temas sobre los países en vías de desarrollo para una mejor comprensión de sus oportunidades y riesgos.

En ese contexto económico mundial, queda claro que los países en vías de desarrollo necesitan de crédito financiero para seguir manteniendo sus tasas de crecimiento. Sin embargo, estos países presentan una mayor incertidumbre que los países desarrollados, lo que genera un mayor riesgo, por lo tanto deben adoptar distintos tipos de mecanismos para hacer sus proyectos viables.

En ese sentido los bancos públicos y organismos multilaterales ejercen un papel fundamental para financiar las inversiones en infraestructuras en los países en vías de desarrollo. Esas entidades de crédito actúan reduciendo el riesgo de los proyectos en estos países, ofreciendo crédito con intereses menores que el mercado y con mayores plazos de pago, además de períodos de carencia más largos.

1.1. Objetivo y metodología

El presente trabajo tiene como objetivo investigar la actuación de los bancos públicos en la financiación de concesiones de infraestructuras de carreteras en los países en vías de desarrollo. La investigación se desarrolla por medio del análisis de la participación de estos agentes financieros en el incremento de las inversiones en dichos países y las características de los préstamos concedidos.

La metodología utilizada en el estudio se ha basado primeramente en analizar los modelos de financiación de infraestructuras de carreteras por concesión. Además, se estudian los riesgos de los proyectos de concesión, con especial detalle los riesgos de financiación. Posteriormente se examinan las características de los países en vías de desarrollo y las particularidades de sus riesgos. A continuación, se estudia el propósito de los bancos o fondos públicos en el fomento de la inversión. Como ejemplo, se presenta el Banco de Desarrollo de Brasil. Finalmente, se lleva a cabo un estudio de caso sobre la financiación de las concesiones de carreteras en Brasil, principalmente un análisis sobre la participación del banco público brasileño para el desarrollo en ese proceso.

2. FINANCIACIÓN DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS

La concesión es un contrato entre un ente público y un privado para gestionar y financiar una infraestructura pública. En el periodo del contrato la infraestructura es transferida a la empresa privada y al final de ese periodo es revertida, pues la titularidad sigue siendo de la administración pública. Durante ese contrato la empresa privada, creada exclusivamente para ese fin, debe ejecutar la construcción, mantenimiento, rehabilitación y operación de la infraestructura. La contraprestación depende del uso o servicio prestado. Así puede haber el cobro directo del usuario, por medio de peajes, o con la participación del gobierno. Además, la empresa debe cumplir exigencias contractuales respecto a la calidad del servicio ofertado.

Vassallo e Izquierdo (2010) exponen tres principales características de una concesión: transferencia de riesgo, o sea, un reparto de riesgos entre el sector público y privado; transferencia del activo, pero no su propiedad y plazo límite para el final de la concesión que posteriormente puede ser nuevamente concedida.

En relación a la financiación, los concesionarios de carreteras son empresas con propósito específico que se suelen financiar mediante *project finance*. Ese es un mecanismo de inversión a largo plazo que se sustenta por el flujo de caja del proyecto, que deberá ser suficiente para saldar los préstamos. Así, ese tipo de instrumento necesita de un ambiente jurídico y regulatorio seguro que garantice un ambiente estable y predecible a largo plazo.

De esa manera, la viabilidad del proyecto y la obtención de préstamos dependen del análisis detallado del proyecto y su flujo de caja, que demuestra la capacidad del proyecto para pagar la deuda y generar beneficios a los promotores. Sin embargo, ese análisis resulta complejo porque hay que hacer la previsión del flujo de caja completo del proyecto antes de su inicio, lo que está sometida a una gran incertidumbre.

De hecho, la importancia del estudio del riesgo en esos proyectos es porque las incertidumbres afectan a las variables clave de proyecto, como por ejemplo la contraprestación al concesionario, que depende de la estimación del flujo de ingreso a lo largo de todo el proyecto. En definitiva, el riesgo del proyecto es una de las características principales del contrato de concesión y es un aspecto clave en la toma de decisión de los inversores para la concesión de préstamos.

Para reducir el riesgo del proyecto y hacer los contratos atractivos al sector privado, se suelen incluir garantías y seguros. Hay distintos tipos de garantías, como la garantía de ingreso mínimo, donde el concesionario es compensado por la administración pública en caso de que la demanda sea inferior a un nivel establecido. En relación a los seguros, generalmente se aplican para circunstancias de fuerza mayor, en que se paga una prima a una aseguradora que comparte el riesgo entre varios proyectos.

2.1. Financiación en los países en vías de desarrollo

Los datos demuestran la rápida expansión de las concesiones de infraestructura, con más de 2.560 proyectos puestos en marcha en todo el mundo entre 1985 y 2007 en 80 países (Vassallo e Izquierdo, 2010). Hay que resaltar el crecimiento de ese tipo de proyectos en países de Asia y América Latina, especialmente los proyectos de transporte, que representan el 50% del total.

La importancia del estudio de la financiación en esos países se evidencia cuando se constata que dos terceras partes de la población mundial viven en países en vías de desarrollo, mayoritariamente en Latinoamérica, África y Asia.

En el presente trabajo, el término desarrollo de un país se refiere principalmente a sus características económicas y de financiación. Así, en resumen, los países en vías de desarrollo tienen como principales características: economía con ingresos bajos y problemas sociales como la desigualdad; pero presentan altas tasas de crecimiento económico y de industrialización.

De esa manera, como concluye el World Bank (2011), los países en vías de desarrollo están impulsando el crecimiento mundial, pero aún quedan riesgos que deben ser estudiados para poder mitigarlos de manera eficiente. Se pueden citar tres riesgos principales de corto plazo: tensiones en mercados financieros, grandes y volátiles flujos de capital y un aumento en los precios ya altos de los alimentos. En el largo plazo, los países en vías de desarrollo necesitan cambiar su foco de atención desde el corto plazo hacia medidas que enfrenten los desafíos estructurales subyacentes.

La OECD (2010) también destaca que la financiación e inversión privadas son cruciales para que los países en vías de desarrollo alcancen un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, concluye que son pocos los países en vías de desarrollo capaces de movilizar la suficiente financiación e inversión nacional y extranjera para hacer frente a este reto.

De todo lo anterior se deduce que para atraer la financiación e inversión privadas en países en vías de desarrollo, los países deben garantizar un crecimiento estable y sostenido que puede ser logrado por el desarrollo del sector privado, que incluye inversiones e iniciativas empresariales, una buena gestión de la administración pública y la integración regional.

Los bancos públicos y agencias multilaterales de crédito se presentan como instrumentos para mitigar el riesgo de inversión en los países en vías de desarrollo. Tales entidades de crédito servirían para impulsar la financiación e inversión privadas, y reducir la percepción de alto riesgo que los inversores tienen en los países en vías de desarrollo.

3. BANCOS PÚBLICOS

Los bancos de desarrollo público tienen como propósito la promoción y fomento del desarrollo económico y social del país, en especial en sectores y regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos son de alto riesgo o requieren montos importantes de inversión inicial. Los fondos públicos también fortalecen la estructura financiera de los proyectos de infraestructura y se constituyen con los recursos provenientes del gobierno, pero otorgan apoyos y subvenciones no recuperables.

Por su parte, las agencias multilaterales de crédito no son bancos en el sentido corriente, pues son organizaciones internacionales de propiedad de sus países miembros. Esas entidades tienen como objetivo fomentar el desarrollo de sus países miembros y, aparte del Banco

Mundial, actúan por continentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

Sin embargo, los fundamentos económicos de los bancos públicos y agencias multilaterales no están solamente relacionados con su relevancia en la actuación en líneas de crédito y financiación en sectores donde hay mayor carencia de los servicios bancarios privados. Esos organismos ejercen también un importante papel como instrumento de apoyo a la política económica del gobierno en momentos de crisis que afectan el sector privado y a lo largo del desarrollo industrial, social y de infraestructuras de un determinado país.

Asimismo, las agencias de desarrollo nacional e internacional son las principales fuentes de financiación para las infraestructuras, incluso de transporte. Como ejemplo, se puede citar los proyectos de concesión de infraestructuras de carreteras, llevados a cabo a partir de la década de 1990, que fueron fuertemente impulsado por los organismos multilaterales de crédito (Pereyra, 2006).

Eso ocurre porque esas entidades ofrecen un coste de la deuda inferior al de mercado, con mayores plazos de pago, entre 15 y 20 años, además de períodos de carencia más largos. El coste de la deuda es el resultado de la suma del coste de financiación, es decir de conseguir los recursos financieros en el mercado, con el coste de administración de la entidad financiera y más el spread por el riesgo.

Hay muchos países que poseen bancos de desarrollo estatales. Según Serapião (2010), en un informe del Banco Estatal Ruso, que compara esas instituciones en el mundo, fueron identificadas 750 instituciones de fomento, incluyendo bancos, agencias y fondos. Comparando esas instituciones por el valor de activo, los diez bancos públicos más grandes del mundo, con los datos de 2008, poseen más de 30 mil millones de dólares y pertenecen a: China, Alemania, Corea del Sur, Brasil (BNDES), Japón (con dos bancos), España, India, Francia y Rusia.

Para hacer un análisis sobre los bancos estatales y fondos públicos es necesario un estudio conjunto de la economía y de la historia de dichos países, para evaluar los objetivos de cada banca estatal y su papel en el desarrollo del país. Sin embargo, según Golonbek y Sevilla (2008), se puede identificar algunas similitudes en ese tipo de institución y su evolución, como el objetivo principal de consolidar las estructuras formales crediticias del país que permiten impulsar sostenidamente la tasa de expansión económica o por lo menos de algunas áreas especialmente seleccionadas, como es el caso de las infraestructuras.

3.1. BNDES el Banco de Desarrollo de Brasil

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil fue creado en 1952 para fomentar las políticas nacionales de desarrollo económico. El objetivo principal del banco

era promover la inversión en el país por medio de la financiación de proyectos de todos los sectores de la economía en el largo plazo. El campo de actuación del BNDES es muy grande, desde la financiación de proyectos de inversión, como la financiación para adquisición de equipos industriales, la exportación de bienes y servicios y también de proyectos sociales.

A lo largo de su historia, el Banco tuvo un papel clave en la implantación de las políticas públicas en Brasil. En la década de 1990, su acción fue dirigida hacia la financiación de la infraestructura, las exportaciones, la privatización y el desarrollo urbano y social. Actualmente sus prioridades son la infraestructura, exportación, arreglos productivos locales y la inclusión social. Como comparación, en 2010 el BNDES concedió US\$ 96,32 mil millones en crédito, tres veces más que el Banco Mundial.

Como el presente trabajo recoge datos de inversiones en Brasil, llevadas a cabo en moneda local, hace falta aclarar la tasa de cambio de la moneda brasileña, el real (R\$), en respecto al dólar americano (US\$). El valor medio anual en respecto a US\$ 1,00 fue: R\$ 1,76 en 2010 y R\$ 1,67 en 2011.

Respecto al desempeño actual del BNDES, en 2010 los desembolsos alcanzaron los R\$ 168,4 mil millones, lo que representó un aumento del 23% con relación al año anterior. El sector de la industria respondió por 32% de las liberaciones totales del Banco, seguido por infraestructura, con presencia de 31%, y por comercio y servicios, con 16%. También en el ejercicio 2010, el BNDES registró una ganancia neta de R\$ 9.900 millones. El resultado equivale a un aumento de un 47,2% con relación a lo obtenido en 2009, de R\$ 6.700 millones, como se muestra la Figura 1.

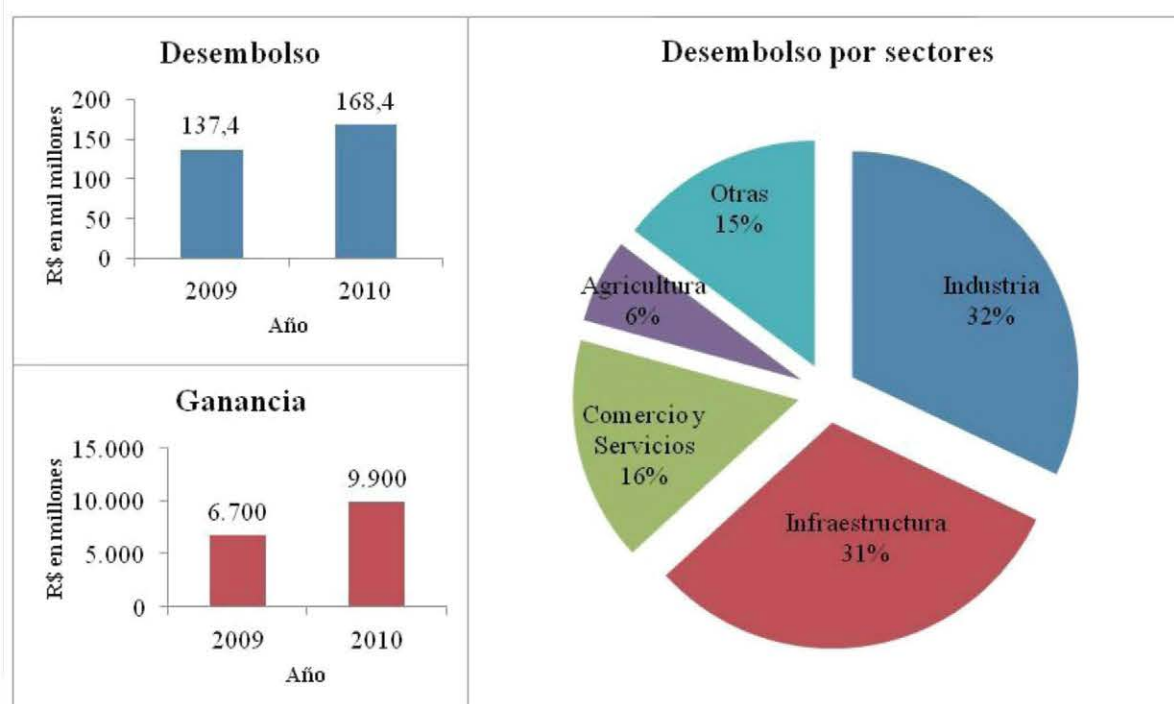


Figura 1- Datos de desembolso y ganancia del BNDES

En lo que concierne a las fuentes de recursos, en la actualidad BNDES cuenta principalmente con recursos provenientes de asignaciones del presupuesto del gobierno y fondos del gobierno, asimismo en menor proporción, de recursos recaudados en el extranjero (en el mercado internacional de capitales, como también a través de organismos multilaterales), y el retorno de sus operaciones de financiación. En 2010, los aportes del presupuesto del gobierno representaron un 46% de los recursos del BNDES y otros 30% provinieron de fondos recaudados por el Ministerio de Trabajo.

La Figura 2 representa el cálculo del tipo de interés aplicado por el BNDES en sus operaciones.

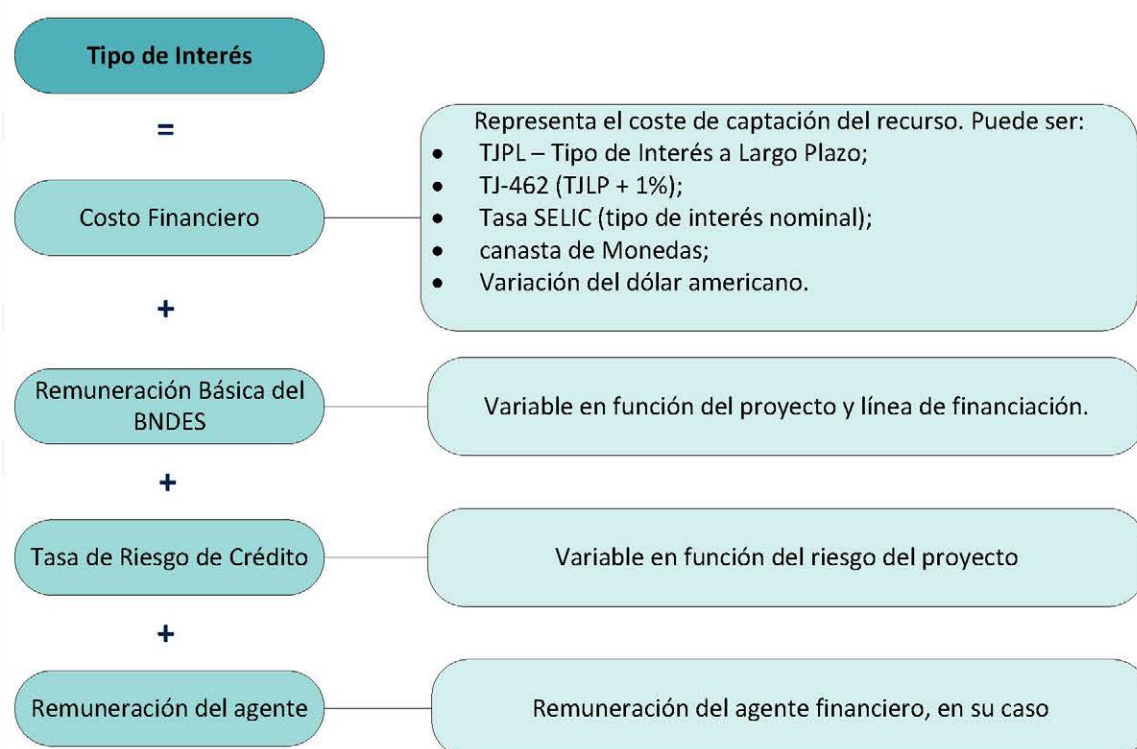


Figura 2 - Estructura del coste de una operación de crédito del BNDES

Sobre el tipo de interés utilizada por el BNDES, la principal y más relevante componente para la financiación de infraestructuras es el Tipo de Interés de Largo Plazo (TJLP). La TJLP es establecida por el Consejo Monetario Nacional de Brasil y tiene un período de vigencia de un trimestre. Para el período de enero hasta marzo de 2012, la TJLP se encuentra en 6%, habiéndose reducido de forma constante desde los niveles de 12% en el 2003.

Comparando con otro índice del mercado brasileño, como el tipo de interés nominal (SELIC) que fue 11,7% en 2011, se puede afirmar que el TJLP es el factor de competitividad del BNDES en el mercado de crédito interno.

Cabe resaltar que el BNDES no ejerce solamente un papel de banco prestamista, sino también

de agencia de fomento, que estudia tanto la concepción de los proyectos, como el modelo elegido para la financiación, su viabilidad y garantías.

4. PARTICIPACIÓN DEL BNDES EN LA FINANCIACIÓN DE CONCESIONES DE CARRETERAS EN BRASIL

En 2011 Brasil se convirtió en la sexta economía del mundo, la mayor economía de Latinoamérica y la segunda en América, según el Banco Mundial. El Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil en 2010 fue de 2,087 billones de dólares, con una renta per cápita de 10.984 dólares. El país registró un crecimiento de 7,5% en 2010, el mejor resultado de los últimos 24 años.

En lo que concierne al transporte en Brasil, el transporte por carretera es el dominante tanto en mercancías como en viajeros. En la distribución por modo de transporte, representado en la Figura 3 el transporte por carretera representa 61% del total de mercancía transportada y alrededor del 63% del transporte de viajeros de larga distancia (CNT, 2011).

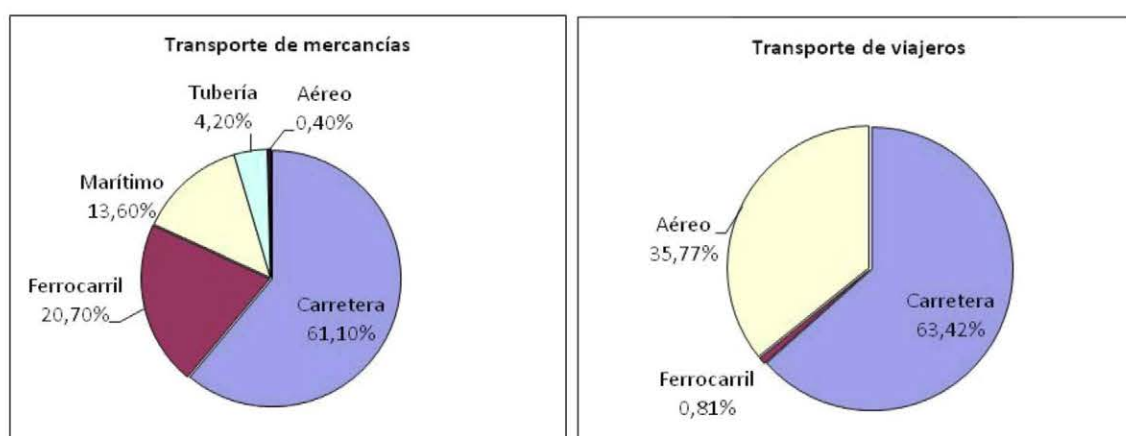


Figura 3 - Distribución modal del transporte de mercancías y viajeros en Brasil

Actualmente la red de carretera de Brasil tiene 1,58 millones de kilómetros, donde 75.700 kilómetros están a cargo del gobierno federal, 243.300 kilómetros al sistema provincial y 1,26 millones a la red municipal. Los tramos de carreteras se concentran en el Sureste y Sur del país, en coherencia con la población, que también presenta una mayor densidad en la misma área.

4.1. Concesiones de carreteras en Brasil

En Brasil, la Constitución de 1988 fue el hito que permitió la concesión de la infraestructura pública. A finales del año 1994 y primeros de 1995 fueron firmados los primeros contratos de concesión de carreteras, tanto a cargo del gobierno federal como a cargo de las provincias. La Figura 4 se muestra la evolución del programa de concesiones de carreteras en Brasil, según los datos de la Asociación Brasileña de Concesionarios de Carreteras (ABCR). Actualmente,

las concesiones de carreteras en Brasil suman una longitud de 15.222 km, tanto en concesiones del gobierno federal como de las Provincias.

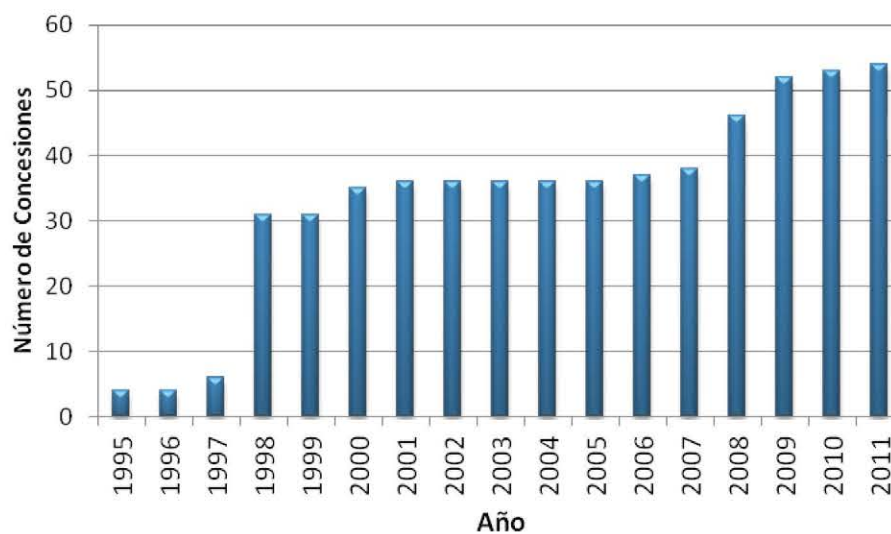


Figura 4 - Evolución de las Concesiones de Carreteras en Brasil

Para el análisis de las condiciones de financiación contratadas con el BNDES, el presente trabajo se restringirá a las carreteras concedidas por el gobierno federal, pues su programa cuenta en la actualidad con 4.763 kilómetros de carreteras concedidos a empresas privadas, representando un tercio del total de longitud de concesiones en el país, además de abarcar 7,6% del total de los 62.351 kilómetros de carreteras pavimentadas a cargo del gobierno federal.

Del análisis de las concesiones a cargo del gobierno federal, se puede dividir en dos grupos:

- primera fase: concesiones adjudicadas entre 1995 y 2000;
- segunda fase: concesiones adjudicadas después de 2008.

Las concesiones de la primera fase tuvieron en el período del inicio de la concesión al BNDES como principal agente de financiación. En la actualidad, como ya llevan más de 10 años de contrato de concesión y están en la mitad del período total, tienen necesidades de inversión reducidas. Por otro lado, las concesiones de la segunda fase están todavía en los primeros años de contrato, teniendo que acometer importantes inversiones.

4.2. Financiación de las concesiones de carreteras en Brasil

En una financiación de proyectos de concesiones de carreteras por el BNDES, en general, los inversores participan con 25% de capital propio (Prates, Cintra y Freitas, 2000). Adoptando el *project finance*, se llevan a cabo dos fases distintas. En la primera etapa se efectúa la captación de un préstamo-puente en los mercados financieros nacionales y extranjeros, con el plazo de un año. En la segunda fase, se sustituye el préstamo-puente por préstamos a largo plazo. El

BNDES participa a lo largo de todo el proceso, junto con los organismos financieros multilaterales (BID, Banco Mundial y otros).

En los tres últimos años, el BNDES ha desembolsado R\$ 8.541 millones para el programa de concesiones de carreteras y todavía sigue analizando las concesiones de préstamos a largo plazo. Hay que destacar que además de los préstamos, hay también la financiación por adquisición de obligaciones de las compañías, por medio de su subsidiaria BNDESPAR, que tiene como objetivo agregar valor a las empresas y fortalecer el mercado de capitales del país.

Los datos de los préstamos contratados por los concesionarios de carreteras fueron obtenidos de los Informes y Estados Financieros del año de 2010 publicados por los concesionarios y por la Agencia Nacional de Transportes Terrestres, responsable del seguimiento de las concesiones a cargo del gobierno federal.

Las contrataciones actuales de préstamos a corto y mediano plazo suman R\$ 1.766 millones, con una participación del BNDES en 64% del valor total, como se aprecia en la Tabla 1.

	Préstamo Total (R\$* millones)	BNDES		Bancas Privadas	
		Préstamo (R\$ millones)	Participación	Préstamo (R\$ millones)	Participación
1ª fase	496	0	0%	496	100%
2ª fase	1.269	1.129	89%	140	11%
Total	1.766	1.129	64%	636	36%

*US\$ 1,00 \approx R\$ 1,76 (en 2010)

Tabla 1 - Participación de los bancos en los préstamos a corto y mediano plazo

En el análisis de la Tabla 1 también se concluye que las concesiones más recientes, es decir de la segunda fase, contratan préstamos en su mayor parte con el BNDES, un 89% del total. Así que los datos confirman que el BNDES apoya las concesiones de carreteras en los primeros años del contrato con los préstamos-puente, hasta que se aprueben los préstamos de largo plazo.

Tras los primeros años de la concesión, el BNDES no participa con préstamos a corto y mediano plazo a los concesionarios. Por lo tanto, para suplir esa demanda de crédito de las concesiones antiguas, es decir de la primera fase, deben solicitar financiación a la banca privada, que tienen participación de 100% de sus préstamos a corto y mediano plazo, como muestra la Tabla 1.

En relación a los costes de financiación de las instituciones financieras, los préstamos del BNDES a corto y mediano plazo siempre están basados en la TJLP y el coste de administración más el spread varían en total entre 2,6% y 3,58% al año.

Las demás instituciones financieras, es decir, los bancos privados, utilizan como base la TJLP y también el CDI y el coste de administración aplicado es demasiado variado entre 1,5% y 28,5% al año, pues los préstamos fueron llevados a cabo en fechas distintas reflejando las condiciones del mercado en el momento de contratación. Hay que aclarar que los CDI - Certificados de Depósito Interbancarios son títulos emitidos por instituciones financieras para operaciones en el mercado interbancario y tuvo una tasa de interés en el año 2011 del 10,52%.

De hecho, cuando se compara el CDI con la TJLP, que está en 6% al año, las contrataciones de financiación basadas en el CDI resultan operaciones más onerosas para los concesionarios.

En la Tabla 2 se detecta que no hay préstamos a largo plazo contratados con banca privada para ninguna concesión de carretera a cargo del gobierno federal, es decir el crédito a largo plazo es proveniente 100% de bancos públicos.

BNDES		
	Préstamo (R\$* millones)	Participación
1ª fase	89	100%
2ª fase	4.257	100%
Total	4.345	100%

*US\$ 1,00 \approx R\$ 1,76 (en 2010)

Tabla 2 - Participación de los bancos en los préstamos a largo plazo

Respecto a los costes de financiación, los préstamos del BNDES a largo plazo siempre están basados en la TJLP y el coste de administración más el spread varían entre 1,8% y 8% al año. Sin embargo, las concesiones de la 2ª fase tienen un coste de administración medio de 2,3% al año. Hay que destacar que algunos créditos no abarcan ningún coste de administración, es decir, sobre ese valor sólo incide el tipo de interés TJLP, pero esos recursos deben ser aplicados en inversiones con finalidad social.

Los periodos de carencia ofrecidos por el BNDES también son largos, de hasta 5 años de carencia para préstamos con plazo de 10 años. Por lo tanto, basado en el análisis de los datos presentados se comprueba que el BNDES es el principal prestamista de los concesionarios de carreteras en Brasil. Esa fuerte participación fomenta el programa de concesiones y logra alcanzar los objetivos de la política del gobierno.

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De los temas abordados en el presente trabajo se detecta que las infraestructuras, así como sus proyectos de concesiones, demandan altas inversiones de capital y financiación a largo plazo. Asimismo, se percibe que en las últimas décadas el número de proyectos de concesión puestos en marcha crecen continuamente. De ese modo, la cuestión que se plantea es cómo los concesionarios pueden obtener los recursos necesarios para las inversiones, es decir, cuál es el

modelo de financiación en que el proyecto de concesión es viable.

Para los países que poseen un mercado de capitales desarrollado, esa es una opción para captar los recursos necesarios. En relación a los bancos privados, la oferta de crédito a largo plazo no suele ser atractiva pues ellos pierden liquidez. Ante la perspectiva de los países en vías de desarrollo, que no tienen un mercado de capitales desarrollado y tampoco incentivos al crédito privado a largo plazo, son los bancos públicos y las agencias multilaterales las que ofrecen crédito para la financiación de la infraestructura.

Así, como ejemplo, se ha estudiado en el presente trabajo el caso del BNDES. El BNDES es un banco público brasileño que tiene como objetivo fomentar el desarrollo del país, ofreciendo apoyo financiero a industrias e infraestructuras del país. Para el caso de las concesiones de carreteras, el BNDES ofrece crédito a largo plazo, con tipos de interés bajos y en moneda nacional, que elimina el riesgo de cambio.

Del análisis de los datos de la participación del BNDES en la financiación de las concesiones de carreteras en Brasil, para el caso específico de las concesiones a cargo del gobierno federal, los préstamos contratados actualmente de los concesionarios con el BNDES representan un 64% del total de crédito contratado a corto y mediano plazo y 100% de los créditos contratados a largo plazo. Por lo tanto, según el análisis de los datos se confirma que el BNDES es el principal prestamista para inversión en este sector en Brasil.

El estudio también demuestra que el tipo de interés de referencia utilizado por el BNDES para el sector de concesiones de infraestructuras de carretera es menor que las utilizadas por los bancos privados. El costo financiero del BNDES está basado en el Tipo de Interés a Largo Plazo - TJLP, que en los días actuales está en 6% al año, mientras que los otros bancos utilizan la Tasa de Relaciones Interbancarias - CDI, que sumó 10,52% en 2011. Además, en los préstamos del BNDES los plazos de pago y carencia son mayores que los contratados con la banca privada.

De esa manera, se concluye que el BNDES es de hecho el mayor prestamista de ese sector. En definitiva, la tasa de interés utilizada, la Tasa de Interés a Largo Plazo - TJLP, establecida trimestralmente por el Consejo Monetario Nacional, es el factor determinante para la competitividad del banco en el mercado de crédito.

Sin embargo, hay algunas cuestiones que se plantean al analizar el modelo actual de financiación de Brasil. La primera es si el BNDES es capaz de sostener la necesidad de financiación creciente del país. Otro punto es que la mayoría de los recursos del BNDES, representando un 75% en 2010, son provenientes de aportaciones del presupuesto y de fondos recaudados por el gobierno. Así que no se cumple un fundamento básico de las concesiones, que las inversiones deberían ser llevadas a cabo por el sector privado.

En ese sentido, el gobierno de Brasil debe lanzar medidas que estimulen la oferta de crédito por la iniciativa privada, para aliviar el BNDES y hacer frente a la demanda de apoyo a la inversión. Una de las posibles medidas es que se reduzca la tasa de interés en el país para que los bancos privados también reduzcan sus tasas de interés. Además, hay la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de política financiera para que las instituciones privadas ofrezcan crédito a largo plazo.

De todo lo anterior se deduce que la presencia del BNDES en Brasil ha ayudado a desarrollar el programa de concesiones de carreteras, pues ofrece mejores condiciones de crédito que las instituciones privadas. Por otro lado, hay que advertir que para mantener el nivel de inversión en infraestructuras, base para el crecimiento, hace falta ampliar las fuentes de crédito. En definitiva, en la actualidad, el papel del gobierno debe ser el de lanzar políticas públicas para incentivar el crédito, pero como ese cambio demanda tiempo, el BNDES debe seguir como principal prestamista en Brasil en los próximos años.

REFERENCIAS

CNT – Confederação Nacional do Transporte (2011) *Boletim Estatístico 2011*. Disponible en: <http://www.cnt.org.br>. Acceso en 01/06/2011.

Golonbek, C. y Sevilla, E. (2008). *Un Estudio de Casos sobre Banca de Desarrollo y Agencias de Fomento*. Documento de Trabajo no 20. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina, Buenos Aires.

OECD (2010) *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. OECD, Paris.

Pereyra, A. (2006). Articulación Público-Privada en el Financiamiento de la Infraestructura de Carreteras en Uruguay. *Anais do Congresso XXANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, Brasília.

Prates, D. M., Cintra, M. A. M y Freitas, M. C. P. (2000). O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, v.15, p.p 85-116.

Serapião Jr., C. (2010). BNDES brilha em relatório de banco russo. Disponible en www.amanha.com.br. Acceso en 01/06/2011.

Vassallo, J. M. e Izquierdo, R. (2010). *Infraestructura Pública y Participación Privada: conceptos y experiencias en América y España*. CAF, Madrid.

World Bank (2011) Multipolarity: The New Global Economy Global. Development Horizons 2011. World Bank, Washington.

www.abcr.org.br - Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovia

www.antt.gov.br – Agencia Nacional de Transportes Terrestres

www.bndes.gov.br - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social